

ARTEN DER REGELUNGSFORM IM VERWALTUNGSRECHT

DR. TIBOR MADARÁSZ Universitätsdozent

I. Begriff der Regelungsform

1. Das Thema der Regelungsform begegnen am ehesten die Hörer der juristischen Fakultäten in den Lehrbüchern, als mit einem Faktor der Abgrenzung der Rechtszweige voneinander.¹ Wir möchten gleich erklären, daß wir nicht die Absicht haben, in dieser Abhandlung den schweren Weg der Rechtszweigabgrenzung zu gehen! Die Regelungsform erscheint in der Abhandlung mit einer anderen Bedeutung und vor allem mit einer anderen Funktion, als *einer der aufregendsten Problemenkreise* der Praxis und der Theorie der *Verwaltungsrechtsschöpfung*, als ein Teilthema dessen Erforschung, *wie gute Verwaltungsrechtsnormen geschaffen werden können*.

Wollen wir unser Verwaltungsrecht und Rechtsschöpfung *kritisch* untersuchen, können wir folgende *Fragen* stellen: Zur Regelung welcher gesellschaftlichen Verhältnisse ist dieser Rechtszweig geeignet, bzw. ungeeignet? Welchen gesellschaftlich-politischen Zielen können verwaltungsrechtliche Mittel wirksam dienen? Was ist das Optimum der Regelung der Rechte und Pflichten? In diese Fragenreihe schaltet sich auch der Gegenstand unserer Abhandlung ein: *Auf welche Weise, mit welchen verwaltungsrechtlichen Mitteln kann ein gesellschaftliches Verhältnis am wirksamsten geregelt werden*, wie kann die verwaltungsrechtliche Regelung die staatlichen, politischen Ziele am entsprechendsten vermitteln?

2. Beginnen wir mit der Definition des Begriffes! Unter *Regelungsform* verstehen wir, *wie die Normzusammensetzung* der Rechtsregel, die zur Regelung des gesellschaftlichen Verhältnisses bestimmt ist, aussieht. D.h. aus Normen welcher Funktion, welchen Inhaltes besteht die Rechtsregel, und wie kommen diese Normen zur Geltung, welche Kombination der verschiedenartigen Rechtsnormen verwendet der Gesetzgeber.

3. Die Regelungsform als normtheoretisches, rechtsregeltheoretisches Thema ist ein vernachlässigstes Gebiet unserer Wissenschaft. Eine Grundfrage der modernen Regelung ist aber die Auswahl der richtigen Regelungsform. Dazu müssen wir aber die *wählbaren* Regelungsformen kennen, wir müssen die *Arten* der Regelungsform unterscheiden. Wenn wir die „Auswahl“ kennen, so können wir darüber nachdenken, welche Regelungsform zum gegebenen Regelungsziel die wirksamste, die gesellschaftlich vorteilhafteste ist. (Nur um den Gedanken fühlbar zu machen, als

Beispiel: soll der Gesetzgeber selbst zu einer Handlung berechtigen, oder soll er dazu rechtsanwendende Behörden ermächtigen? Dient einem politischen Ziel ein allgemeines Verbot und die Zulassung von Ausnahmen gut oder die allgemeine Berechtigung zur Handlung und das ausnahmsweise Verbot, usw.?)

4. Wir gelangen zur Erkenntnis der Typen der Regelungsform *durch die Analyse unseres geltenden Verwaltungsrechtes*. Zu dieser Analyse war ein unentbehrliches Mittel und eine Bedingung die Aufdeckung der verschiedenen Arten der verwaltungsrechtlichen Norm. Ebenso ist eine wichtige theoretische Bedingung die neue Auffassung der verwaltungsrechtlichen Normen selbst; das nämlich, daß die Sanktion nicht als ein Teil der Norm (nur als ein Element der Regelung) betrachtet, und damit die die Sanktion enthaltende Bestimmung ebenfalls als selbständige Norm behandelt wird.² Gingen wir nämlich aus der Auffassung aus, daß die Sanktion ein unentbehrlicher Teil jeder Norm ist, so käme die Reiche zur Untersuchung der Regelungsform überhaupt nicht. Stände jede Norm aus Hypothese, Disposition und Sanktion so könnten wir eigentlich drei verschiedene grundlegende Regelungsformen unterscheiden. Diese würden folgende Form annehmen: a) Berechtigung und Sanktion, b) Verpflichtung und Sanktion, c) Verbot und Sanktion. Die Wirklichkeit des Verwaltungsrechtes mit seinem schattierten System der Regelungsformen widerspricht aber einer solchen Vereinfachungsbestrebung. Eben die Erkenntnis der verschiedenen Funktionen der Normen, die Benennung der nach ihrer Funktion unterschiedlichen Normtypen und unter diesen die Anerkennung der Existenz einer eine Sanktion enthaltenden Norm mit spezieller Funktion ist eine große Hilfe zur Beschreibung der Vielseitigkeit, der Besonderheiten, der Unterschiede der Regelungsformen.

5. Auf dem ersten Blick scheint es, als ob die Gedanken über die Normarten, über die Regelungsformen nur ein rechtsdogmatischer Doktrinarismus wäre. Tatsächlich *ist aber die Regelungsform ein Problemenkreis der sehr praktische Konsequenzen mit sich führt*. Der Gesetzgeber entscheidet nämlich, als er die anzuwendende Regelungsform auswählt, zugleich über das zukünftige Leben der Rechtsnorm, auch über die Art des Geltendmachens der Regelung. (Er entscheidet z.B. darüber — als über ein sehr wichtiges Element der Regelungsform —, ob er mit Normen operiert, die durch Rechtsanwendung zur Geltung kommen, oder ob er solche Normen schafft, die durch freiwillige Befolgung des Rechtes zur Geltung kommen. Damit hat er auch darüber entschieden, ob er eine neue behördliche Sachenart schafft oder nicht, d.h. darüber, ob in der Zukunft zentnerweise neue behördliche Sachen entstehen.) Die Regelungsform bestimmt sogar eigentlich dadurch, daß sie die Art des Geltendmachens mit sich führt, auch die Art der Lösung des mit der Regelung zur erreichen gewünschten Verwaltungszieles. Es kommt also diese Reihenfolge der Zusammenhänge zur Geltung: Regelungsform — Art des Geltendmachens — Art der Lösung der Aufgabe der Staatsverwaltung.

6. In dieser Abhandlung versuchen wir aufgrund der Materie des Verwaltungsrechtes *die Typen der häufigsten und wichtigsten Regelungs-*

formen des Rechtszweiges zu beschreiben und zu systematisieren. Zugleich versuchen wir neben gewissen kritischen Bemerkungen auch die erwünschte Richtung der Entwicklung anzugeben. Natürlich kann auch die Regelungsform, wie jede rechtliche Erscheinung, auf verschiedenen Grundlagen systematisiert werden. Wir geben hier eine Art einer Systematisierung, wobei wir wissen, daß das System noch nicht vollständig ist, und eine Übersicht nach einem anderen System auch nützlich verwendet werden kann.

II. Zwei Hauptgruppen der Regelungsformen

1. Im Verwaltungsrecht sind sehr zahlreiche Varianten der Regelungsformen zu beobachten. Abhängig davon, mit Normen welcher Funktion, welchen Inhaltes die Regelung erfolgt, und davon, auf welche Weise die Normen zur Geltung kommen, können zahlreiche Kombinationen der verschiedenartigen Normen vorkommen. Der erste Schritt zur Aufdeckung der Gesetzmäßigkeiten der Regelungsform, insbesondere der bestimmenden Rolle der zu regelnden Verhältnisse und des Regelungszieles ist die *Feststellung, Beschreibung und Systematisierung der durch die Gesetzgebung geschaffenen verschiedenen Regelungsformen.*

Vor allem müssen wir die Grundtypen der Regelungsformen bestimmen; jene grundlegenden Regelungsformen, auf welche eine komplizierte Regelung zurückzuführen ist, welche nach den Regelungsaufgaben auf verschiedene Weise kombiniert werden. Das positive Recht zeigt nämlich, daß es kaum ein solches gesellschaftliches Verhältnis gibt, bei dessen rechtlicher Regelung ein Regelungsformtyp in seiner reinen Form erscheint.

2. Untersuchen wir die verwaltungsrechtliche Regelungsform so können wir gleich zuerst zwei große Gebiete der Regelung voneinander unterscheiden: die *behördliche Regelung* und die *Regelung der Leitungsverhältnisse.*

Die behördliche Regelung bezieht sich — direkt oder indirekt — auf die Staatsbürger, auf die verschiedensten gesellschaftlichen Organisationen, und grundsätzlich auf sämtliche staatliche Organtypen. Die Regelung der Leitungsverhältnisse bezieht sich dagegen ausschließlich auf die Verwaltungsorgane und auf die staatlichen Organe, die unter der Leitung der Verwaltungsorgane tätig sind (staatliche Unternehmen, staatliche Institute und andere staatliche Organe). Die Regelung der Leitungsverhältnisse, — ein für das sozialistische Verwaltungsrecht charakteristisches in Entwicklung begriffenes Regelungsgebiet — formt grundlegend das rechtliche Beziehungssystem zwischen der leitenden und der geleiteten Organisation.

3. Die mit der Regelung der Leitungsverhältnisse berührten staatlichen Organe sind natürlich zugleich auch Adressate der behördlichen Regelung. Im Falle der staatlichen Organe ist deshalb oft die eindeutige Unterscheidung der zwei verschiedenen Regelungen nicht leicht. Es kann jene Unterscheidungsbasis nicht akzeptiert werden, daß die behördliche Regelung eine Gesetzgebung auf Grund des staatlichen Imperium, die

Regelung der Leitungsverhältnisse aber eine Gesetzgebung auf Grund des Eigentumsrechtes des Staates ist. Einerseits deshalb nicht, weil auch in der Regelung der Leitungsverhältnisse das staatliche Imperium inbegriffen ist, andererseits auch deshalb nicht, weil die auf staatliche Organe bezügliche behördliche Regelung sehr oft ein Mittel in der Ausübung der Eigentumsfunktion des Staates ist. In der Zweiseitigkeit der behördlichen und Leitungsregelung der staatlichen Organe ist es zweckmäßiger, wenn wir darin einerseits die Offenbarung der Arbeitsteilung zwischen den Zentralorganen des Staates erblicken. Andererseits ist der Unterschied der beiden Regelungen im abweichenden Grad der Gewaltausübung und nicht zuletzt in der Regelungsform, in den Abweichungen der angewendeten Rechtsmittel zu suchen. (Wir möchten bemerken, daß in den Rechtsschöpfungen der obersten gesetzgebenden Organe, des Parlaments, des Präsidialrates der Volksrepublik und hauptsächlich der Regierung, insbesondere wenn die Rechtsregeln sich ausschließlich auf staatliche Organe beziehen, die Unterscheidung der beiden Regelungen kaum eine Bedeutung hat.)

Die getrennte Untersuchung der beiden Regelungsgebiete ist dennoch begründet, nicht nur deshalb, weil bei dem einen der überwiegende Teil der Adressate Staatsbürger, bei dem anderen aber staatliches Organ ist, sondern hauptsächlich deshalb, weil auf den beiden Gebieten spezielle Arten der Regelungsform zu beobachten sind.³

4. Um keine Zweideutigkeit aufkommen zu lassen, betonen wir, daß wir als Produkt der behördlichen Gesetzgebung jede solche Rechtsregel der zentralen Verwaltungsorgane betrachten, welche sie an Organisationen adressieren, die *nicht* unter ihrer direkten oder indirekten Leitung stehen. Dementsprechend ist jede Rechtsregel der zentralen funktionellen Organe, die an die unter der verschiedenen zentralen Zweigsorgane, oder an die unter der Leitung der Räte stehenden Unternehmen, Institute und andere Organe gerichtet sind, eine behördliche Rechtsschöpfung.⁴ Ähnlicherweise schaffen auch die Zweigsministerien eine behördliche Rechtsregel, wenn sie für Unternehmen, Institute, die unter der Leitung eines anderen Ministeriums stehen, verpflichtende Normen herausgeben (unter dem Recht der Zweigsverantwortung der „Mitaufsicht“, „Fachaufsicht“, usw.).

III. Die behördliche Regelung

Es ist eine Besonderheit der behördlichen Regelung, daß sie direkt oder indirekt auf dem Staatsgebiet auf jede natürliche Person, und jede Organisation (gesellschaftliche, staatliche Organisationen, andere juristische Personen) eine Rechtswirkung haben kann. Die Regelung kann sich – im Falle einer gegebenen Normgruppe – auf sämtliche Kreise der oben erwähnten Rechtssubjekte, oder auf nur einzelne von ihnen beziehen.

In der behördlichen Regelung sondern sich zwei grundlegende Regelungsformen von einander ab, dementsprechend, auf welche Weise sich die

Rechtswirkung auf die Rechtssubjekte geltend macht. Beim ersten Typ wird die Rechtswirkung unmittelbar durch die Regelung ausgelöst, der gewünschte Zustand, oder die Änderung in den gesellschaftlichen Verhältnissen stellt sich unmittelbar auf die Wirkung der Normen, im allgemeinen durch das freiwillige rechtsbefolgende Verhalten der Adressate ein. Beim zweiten Typ erreicht die Rechtswirkung die Rechtssubjekte nicht unmittelbar aus den Normen, sondern durch rechtsanwendende Handlungen, durch individuelle verfügende Tätigkeit der Verwaltungsorgane. Auf dieser Grundlage können zwei Regelungsformen unterschieden werden: der eine Grundtyp ist *die auf die Rechtssubjekte eine unmittelbare Wirkung ausübende behördliche Regelung*, der andere Grundtyp aber *die durch Rechtsanwendung zur Geltung kommende behördliche Regelung*.

1. *Die auf die Rechtssubjekte eine unmittelbare Wirkung ausübende behördliche Regelung*

Die allgemeinen Besonderheiten der auf die Rechtssubjekte eine unmittelbare Wirkung ausübenden behördlichen Regelungsform sind folgende: Der Gesetzgeber durchführt die Regelung grundlegend durch Normen, welche die subjektiven Rechte oder die verwaltungsrechtlichen Pflichten der Staatsbürger bzw. der Organisationen festlegen. Die Adressaten dieser Normen sind unmittelbar die Rechtssubjekte. Sie können ihre Rechte unmittelbar kraft der Norm ausüben, ihre Pflichten ebenso erfüllen. Weder zum Erwerb und zur Ausübung des Rechtes, noch zum Entstehen und zur Erfüllung der Pflicht ist ein individueller Akt eines rechtsanwendenden Organs, oder eine andere rechtsanwendende Handlung notwendig. Im Falle dieser Regelungsform sind im allgemeinen zum Geltendwerden der Rechtsregel keine konkreten verwaltungsrechtlichen Rechtsverhältnisse erforderlich. Es sind zwar Verwaltungsorgane zwecks geltendmachender Normen tätig, aber das ist eine informative, aufklärende, beratende Tätigkeit, dann behördliche Kontrolle und Information über die Geltung der Rechtsregel auf andere Weise. Ein Eingriff der Staatsverwaltung über den obigen Handlungen hinaus wird erst im Falle der Verletzung der Rechtsregel notwendig. Dann kommt die Reihe an die Anwendung oder an die Einleitung der Sanktion. Das erfordert also schon eine rechtsanwendende Tätigkeit, und es kommt dann zwischen der rechtsverletzenden Person und dem Verwaltungsorgan ein Rechtsverhältnis zustande.

Ein riesiger *Vorteil* der eine unmittelbare Wirkung ausübenden Regelungsform besteht darin, daß zum Geltendmachen des staatlichen Willens *Verwaltungssachen massenweise nicht entstehen*, im allgemeinen also keine sachbearbeitende Verwaltungsarbeit erforderlich ist.

In der eine unmittelbare Rechtswirkung auslösenden Regelung können die Normen nach ihrem Inhalt *berechtigende* (zulassende), *eine Pflicht feststellende oder verbietende* sein. Was auch immer der Inhalt der Regelung ist (berechtigend, verpflichtend, oder verbietend), kann sie eine *volle oder eine partielle Wirkung* haben. Eine volle Wirkung hat sie, wenn sie in einem bestimmten Kreis der Rechtssubjekte sich auf jedes Rechtssub-

jekt ausnahmslos bezieht. Eine partielle Wirkung hat dagegen die Regelung, wenn die Rechtswirkung nicht auf sämtliche betreffende Rechtssubjekte ausgeübt wird, d.h. wenn auch Ausnahmen geregelt werden. Die Regelung mit partieller Wirkung hat ebenfalls zwei Formen. Die erste besteht darin, daß die Ausnahmen vom Gesetzgeber selbst in der Rechtsregel festgelegt werden. Das Kennzeichen der anderen Form ist, daß die Rechtsregel irgendeinen rechtsanwendenden Verwaltungsorgantyp ermächtigt in konkreten Fällen von den allgemeinen Bestimmungen der Rechtsregel abweichend zu verfügen.

Es können mehrere Untertypen der auf die Rechtssubjekte eine unmittelbare Wirkung ausübenden Regelungsform — abhängig von den angewendeten Normarten — unterschieden werden.

1. *Eine Regelung die für die Rechtssubjekte ein Recht unmittelbar entstehen läßt.* Die Hauptnormart dieser Regelung ist die ein subjektives Recht feststellende Norm, welche zu einer Tätigkeit oder zum Abstand von einer Tätigkeit berechtigt. Im Prozeß des Geltendmachens dieser Normart spielt der staatliche Zwang keine unmittelbare Rolle, so wird im allgemeinen keine Sanktion enthaltende Norm geschaffen. (Manchmal wird ein Verhalten, das das Geltendmachen des Rechtes des Rechtssubjektes hindert, mit einer Sanktion bedroht.) Eine viel größere Rolle spielt die Regelung der Garantien des Geltendmachens des Rechtes. In diesem Kreis können schon Normen geschaffen werden, die die Aufgaben von staatlichen Organen bestimmen. Auch das kommt häufig vor, daß der Gesetzgeber dem Rechtssubjekt Verfahrensrechte zum Geltendmachen seines subjektiven Rechtes sichert.

Die berechtigende Regelung kann — wie erwähnt — eine volle, oder eine partielle Geltung haben. Bei der Regelung bei partieller Geltung drückt der Gesetzgeber die Ausnahme von der Berechtigung im allgemeinen durch eine verbotende Norm aus. (Das im allgemeinen zugelassene Verhalten ist für einzelne verboten.) Einen verpflichtenden Inhalt hat die eine Ausnahme regelnde Norm, wenn die allgemeine Berechtigung die Abstandnahme von einer Tätigkeit ist. (Die Ausnahme ist in diesem Fall, daß einzelne zur Tätigkeit verpflichtet sind.) Im Falle der anderen Form der Regelung mit partieller Geltung schafft der Gesetzgeber auch Regeln bezüglich des Befugnisses, die zur Rechtsanwendung berechtigen. Er gibt einem Verwaltungsorgantyp eine Ermächtigung, einzelne aus der Ausübung eines im allgemeinen zugesprochenen Rechtes ausnahmsweise durch einen individuellen Beschluß mit verpflichtendem oder verbotendem Inhalt auszuschließen.

Die Regelungsform, die für die Rechtssubjekte unmittelbar ein Recht entstehen läßt, ist hervorragend *geeignet zur Ausdehnung des Kreises der verwaltungsrechtlichen subjektiven Rechte.*⁵ Es kommt häufig jene Variante dieser Regelungsform vor, in welcher der Gesetzgeber nicht nur berechtigt, sondern zugleich auch *die Art und Weise der Ausübung des Rechtes regelt.* In diesem Fall setzt also der Gesetzgeber für die Rechtssubjekte zugleich auch Pflichten, es wird also eine Kombination der berechtigenden und verpflichtenden Regelung verwirklicht.

2. *Die für die Rechtssubjekte eine Pflicht unmittelbar festlegende Regelung.* Diese Regelungsform erfolgt grundlegend durch zwei, nach ihrer Funktion voneinander abweichende Normarten. Die eine Normart ist die für die natürlichen Personen, bzw. für die Organisationen *eine Handlung, eine Tätigkeit vorschreibende Norm*. Die andere Normart ist die *Norm, die eine Sanktion festlegt*, welche für das Rechtssubjekt, das ihre Pflicht nicht erfüllt, d.h. die vorgeschriebene Handlung oder Tätigkeit versäumt, ein Rechtsnachteil in Aussicht stellt.

Zur Struktur der eben charakterisierten Regelungsform gehören meistens auch eine oder mehrere Befugnis feststellende Normen. Am häufigsten kommt jene Bestimmung vor, die eine behördliche Kontrolle befugnis festlegt. Diese Regelungsform wird häufig durch solche Befugnis feststellende Normen ergänzt, welche Verwaltungsbehörden berechtigen, die Rechtssubjekte durch einen individuellen Beschluß zur *Erfüllung ihrer gesetzmäßigen Pflicht zu verpflichten*. (Sie stellen also keine neue Verpflichtung fest, sondern sie fordern die Rechtssubjekte zu einer in der — die Grundlage der Regelungsform bildenden — Norm vorgeschriebenen Handlung, Tätigkeit auf. Die behandelte Regelungsform hat folgenden *Wirkungsmechanismus*: die Mehrzahl der Rechtssubjekte verwirklicht freiwillig die in der Norm vorgeschriebene Handlung, Tätigkeit. Die Normgemäße Handlung wird durch die dazu bestimmten Verwaltungsorgane kontrolliert. Dadurch wird nicht nur das rechtmäßige Verhalten gefördert, sondern auch die Rechtsverletzung entdeckt. Die Rechtssubjekte, welche die in der Norm vorgeschriebene Handlung versäumen, werden durch rechtsanwendenden individuellen Akten zur versäumten Handlung verpflichtet, und meistens gleichzeitig auch bestraft. Die Regelung, die für die Rechtssubjekte eine Pflicht unmittelbar festlegt, kann eine *volle oder partielle Geltung haben*. Im Falle einer Regelung mit partieller Geltung erfolgt die Regelung der Ausnahme durch berechtigende Normen. Der Gesetzgeber berechtigt einen Kreis der Rechtssubjekte — die übrigens verpflichtet wären — dazu daß sie von der für andere vorgeschriebenen Handlung, Tätigkeit Abstand nehmen. Die andere Form, der Regelung mit partieller Geltung erfolgt durch Befugnis feststellende Normen. Die Rechtsregel ermächtigt Verwaltungsorgane, daß sie einzelne durch eine individuelle behördliche Genehmigung von der sonst allgemein geltenden Verpflichtung befreien.

3. *Die verbietende Regelung* ist jene Art der auf die Rechtssubjekte eine Wirkung unmittelbar ausübenden Regelungsform, wodurch der Gesetzgeber die Rechtssubjekte zur Abstandnahme von einer Handlung oder Tätigkeit verpflichtet. Deren Haupttyp verbietet auch die *Einleitung der Handlung*, ein Untertyp verbietet dagegen die Fortsetzung einer schon im Lauf befindlichen Handlung oder Tätigkeit, d.h. verpflichtet zur *Unterlassung* einer Tätigkeit.

Die Struktur der verbietenden Regelungsform stimmt dem Wesen nach mit der eine Pflicht festlegenden Regelungsform überein. Auch hier ist das Paar der Verbotsnorm die Sanktionsnorm, welche den gegen das Verbot Handelnden mit einer Strafe bedroht.

Die Kontrolle ist auch Teil des Geltungsprozesses dieser Regelungsform, deshalb gehört zu der verbotenden Regelungsform logisch immer die Norm, die die behördliche Kontrollbefugnis feststellt. Wenn die verbotene Handlung mit einer Konsequenz verbunden ist, und deren Beseitigung möglich ist, so gehört zu dieser Regelungsform jene Befugnisnorm, welche ein Verwaltungsorgan zur Verfügung der *Beseitigung der rechtswidrigen Konsequenz* durch einen individuellen Beschluß berechtigt.

Das Regelungsziel wird also hier so verwirklicht, daß die Mehrzahl der Rechtssubjekte tatsächlich und freiwillig von der verbotenen Handlung Abstand nimmt. Die Kontrolltätigkeit der Behörden fördert das, aber das Ziel ist hauptsächlich die Aufdeckung der rechtswidrig Handelnden. Gegen die Verletzer des Verbotes ist das Zurverantwortungziehen, die Anwendung der Sanktion der folgende Schritt. In gewissen Fällen ist das Schlußmoment des Geltungsprozesses die behördliche Wiederherstellung der rechtswidrigen Konsequenzen der verbotenen Handlung.

Auch die verbotende Regelungsform hat natürlich zwei Unterarten und zwar die Regelung mit voller oder partieller Geltung. Die Mittel der Regelung mit partieller Geltung sind auch hier berechtigende Normen, welche für gewisse Rechtssubjekte die übrigens verbotene Handlung, bzw. Tätigkeit zulassen. Die Ausnahme kann auch hier durch eine Rechtsanwendungsform geregelt werden. In diesem Fall gibt eine Behörde die Befreiung vom Verbot für einzelne Personen, durch einen Beschluß, worin sie die sonst verbotene Handlung oder Tätigkeit zuläßt.

2. Die durch Rechtsanwendung zur Geltung kommende behördliche Regelung

1. Der zweite Haupttyp der behördlichen Regelung ist die durch Rechtsanwendung zur Geltung kommende Regelung. Der Gesetzgeber möchte auch durch diese Regelungsform die gesellschaftlichen Prozesse beeinflussen, letzten Endes will er die Verhältnisse der Staatsbürger und der Organisationen dem staatlichen Zielen entsprechend gestalten. Er erreicht aber die gewünschte Wirkung nicht unmittelbar, sondern *durch die Handlung der rechtsanwendenden Verwaltungsorgane*. Deshalb sind die Adressaten der Normen in erster Linie die rechtsanwendenden Organe, der Gesetzgeber regelt die Handlung dieser Organe. Er berechtigt oder verpflichtet diese, in die Verhältnisse der Organisationen und Personen mit konkreten individuellen Beschlüssen einzugreifen. So erhalten die Personen und Organisationen (die Rechtssubjekte) ihre Rechte *nicht unmittelbar vom Gesetzgeber*, sondern von einem rechtsanwendenden Verwaltungsorgan. Ebenso sind die unmittelbaren Quellen ihrer Verpflichtungen keine Rechtsnormen, sondern die individuellen verpflichtenden Beschlüsse der rechtsanwendenden Verwaltungsorgane. Freilich berechtigen oder verpflichten die rechtsanwendenden Verwaltungsorgane nicht nach eigenem Willen, sondern sie vermitteln — auch wenn sie eine oft verhältnismäßig breite Entscheidungsfreiheit besitzen — den Willen des Gesetzgebers. Sie bringen den allgemein bestimmten Willen des Gesetzgebers in konkreten Fällen zur Geltung.

Die Folge dieser Regelungsform ist, daß die Massen der Rechtssubjekte mit den rechtsanwendenden Verwaltungsorganen in eine unmittelbare Beziehung kommen. Es kommen konkrete Rechtsverhältnisse, individuelle Verwaltungssachen zustande — häufig in sehr großer Zahl. Darin besteht der Nachteil dieser Regelungsform gegenüber der eine unmittelbare Wirkung auslösenden Regelung.

2. Das Hauptkennzeichen der durch Rechtsanwendung zur Geltung kommenden Regelung ist aus der Sicht der Normlehre, daß *die vorherrschende Normart die Befugnisnorm* ist, eine typische Norm des materiellen Verwaltungsrechtes. Diese Normart *unterscheidet sich grundlegend von den Zuständigkeitsregeln der Verfahrensrechte*. Diese sind keine solche Normen, die in erster Linie die Arbeitsteilung innerhalb der Staatsverwaltung regeln (wenn sie auch eine solche Funktion haben, aber nur sekundär). Ihre Hauptfunktion ist dessen Bestimmung, in welche gesellschaftlichen Verhältnisse und wie große Gewalt ausübend die Verwaltungsorgane eingreifen können.

Die eine behördliche Zuständigkeit (behördliche Befugnis) bestimmenden Normen sind inhaltlich durch folgendes charakterisiert: sie bestimmen, welche Verhältnisse welcher Rechtssubjekte ein rechtsanwendender Verwaltungsorgantyp mit seiner Verwaltungstätigkeit berühren kann, mit welcher Art von Akten mit welcher Rechtswirkung er die Verhältnisse beeinflussen kann, und sie bestimmen auch, beim Nachweis welcher Bedingungen ein Akt zu vollführen ist. Infolge dieser inhaltlichen Kennzeichen ist die Zuständigkeitsnorm ein Hauptregelungsmittel des Verhältnisses zwischen der Staatsverwaltung und der Gesellschaft.

3. In der durch Rechtsanwendung zur Geltung kommenden Regelung sind neben den eine Zuständigkeit festlegenden Normen zusätzlich auch andere materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Normen, auch Normen, die die Rechte und Pflichten der Verwalteten (der Rechtssubjekte, der Parteien) regeln, zu finden. Die berechtigenden Normen berechtigen die Parteien, die rechtsanwendende Tätigkeit der Verwaltungsorgane einzuleiten. Die verpflichtenden Normen schreiben dagegen solche Tätigkeiten der Parteien vor, womit sie in der rechtsanwendenden Tätigkeit mitwirken, oder sie verpflichten sie sogar, die rechtsanwendende Tätigkeit des Verwaltungsorgans in Anspruch zu nehmen. (Solche sind z.B. die Normen, die die Einmeldung, die Aufnahme in eines öffentlichen Register, die Datenlieferung oder die Bestätigung von Daten vorschreiben.)

Aus der durch Rechtsanwendung zur Geltung kommenden Regelung fehlt im allgemeinen die eine Sanktion in Aussicht stellende Norm, da der wichtigste Baustein dieser Regelungsform die Zuständigkeitsnorm ist. Dessen Geltendmachen ist aber nichts anderes als die Ausübung der Befugnis, die rechtsanwendende Tätigkeit. Natürlich kann auch das mit der Befugnis bekleidete Organ die Befugnisregel verletzen, und zwar dadurch, daß es gesetzwidrig seine Befugnis nicht ausübt. Für diesen Fall braucht aber die verwaltungsrechtliche Regelung nicht durch eine Inaussichtstellung einer speziellen Sanktion reagieren. Als letztes Mittel steht nämlich

die Möglichkeit der arbeitsrechtlichen Verantwortlichmachung oder die Konsequenzen der staatsrechtlichen Verantwortung zur Verfügung. Diese sind aber in unserem Rechtssystem nur die allerletzten Mittel, es sichert zahlreiche andere Mittel zum Geltendmachen der Zuständigkeitsnorm als Garantie ihrer Verwirklichung. (Solche sind das Recht der Partei im Falle des Schweigens des Verwaltungsorgans, das Einspruchsrecht des Staatsanwaltes, das Weisungsrecht der leitenden Organe und überhaupt die die Rechte und Pflichten der leitenden Organe bestimmenden Normen.)

Auch bei der durch Rechtsanwendung zur Geltung kommenden Regelung kann natürlich eine Sanktion in Aussicht gestellt werden. Dessen Hauptanwendungsfall ist, wenn die Inanspruchnahme, die Einleitung der rechtsanwendenden Tätigkeit des Verwaltungsorgans die Pflicht der Partei ist. In diesem Fall erscheint als Paar der die Pflicht der Partei festlegenden Norm auch eine Sanktionsnorm.

Die Besonderheit der durch Rechtsanwendung zur Geltung kommenden Norm ist, daß jedesmal auch behördliche Verfahrensnormen zur Anwendung kommen. Wenn der Gesetzgeber zur Erledigung eines behördlichen Sachentyps die Herausgabe spezieller Verfahrensregeln für nicht notwendig erachtet, auch dann kommen die allgemeinen Regeln des behördlichen Verfahrens (die Bestimmung des Verfahrenskodex) zur Anwendung.

4. Die Zuständigkeitsregeln bei der Rechtsanwendung haben nach ihrem rechtlichen Inhalt einen doppelten Aspekt: sie berechtigen, aber zugleich verpflichten sie zu einer Handlung. Sie berechtigen die Behörde zur Rechtsanwendung, dazu, daß sie für die Parteien individuelle Akte herausgeben, die ein Recht oder eine Pflicht begründen, modifizieren oder beenden, und andere rechtlich bedeutsame meritorische Handlungen durchführen. Ihr verpflichtender Inhalt besteht darin, daß die Ausübung der Befugnis für die Verwaltungsorgane zugleich ihre rechtliche Pflicht ist. Das Versäumnis der Ausübung der Befugnis ist im allgemeinen eine Rechtsverletzung. Es gibt aber auch solche Zuständigkeitsregeln, die nicht kogent sind, auch bezüglich deren Anwendung die rechtsanwendenden Organe ein Ermessensrecht haben. Einzelne Zuständigkeitsnormen bezüglich der von amtswegen einzuleitenden Verfahren übertragen nämlich der Entscheidung des Verwaltungsorgans die Einleitung des Verfahrens. Abhängig von den Umständen des Falles entscheidet das Organ darüber, ob es ein Verfahren einleitet und im Laufe dessen ob es einen (für die Partei meistens belastenden) Akt bringt.

Die durch Rechtsanwendung zur Geltung kommenden Normen sind strukturell immer hypothetisch. In individuellen Fällen können sie nämlich nur dann angewendet werden, wenn jene Bedingungen tatsächlich eingetreten sind, mit denen die Handlung des rechtsanwendenden Organs durch die Norm verbunden ist.

Die durch Rechtsanwendung zur Geltung kommende Relegung kann – hinsichtlich der Entscheidungsfreiheit des Rechtsanwendenden Organs – zweierlei sein: ein Ermessensrecht sichernde oder kogente (imperative) Regelung. Die Zusicherung oder das Unterbleiben des Erwä-

gungsrechtes ist eine Kardinalfrage der verwaltungsrechtlichen Regelungsform.

5. Es können zahlreiche Unterarten der durch behördliche Rechtsanwendung zur Geltung kommenden Regelung unterschieden werden. Diese Unterarten der Regelung können nach dem Inhalt der Zuständigkeitsnormen klassifiziert werden, d.h. danach, zur Herausgabe eines Akts mit welcher Rechtswirkung die Zuständigkeitsregel das rechtsanwendende Organ berechtigt. So gelangen wir schließlich zu den Arten der individuellen Akte der Behörden.

Hinsichtlich der Praxis der Gesetzgebung interessieren uns natürlich hauptsächlich die typischen Regelungsformen. Jene, die in der Wirklichkeit der Staatsverwaltung am häufigsten vorkommen, im Leben der Gesellschaft am bedeutendsten sind.

Die Typen der durch Rechtsanwendung zur Geltung kommenden Regelungsform können nach den wichtigsten Arten der behördlichen Tätigkeit voneinander unterschieden werden.⁶ So sind die wichtigsten Regelungsformen folgende: Regelung der behördlichen Genehmigungszuständigkeit; Regelung der behördlichen Zustimmungsbefugnis; die zur individuellen Verpflichtung berechtigende Regelung; die zur Verordnung von individuellen Verboten berechtigende Regelung; eine zur Anwendung der Verwaltungsanktion Befugnis übertragende Regelung; verschiedene zur Bestätigung der Angaben, zur Herausgabe von Ausweisen, zur Eintragung in öffentliches Register oder in Urkunden Befugnis gebende Regelungsformen.

Die Analyse dieser Regelungsformen ist einzeln im Rahmen dieser Abhandlung nicht möglich. Deshalb befassen wir uns hier nur mit zwei Regelungsformen eingehender.

6. *Die Regelung der behördlichen Genehmigungsbefugnis* (die Statuierung einer gewissen behördlichen Genehmigungsart) ist eine der häufigsten Regelungsformen des Verwaltungsrechtes. Das Ziel dieser Regelung ist, daß die Zulassung eines im allgemeinen verbotenen Verhaltens für gewisse Rechtssubjekte gesetzlich ermöglicht wird. *Die behördliche Genehmigung ist ein konkreter Akt, in welchem die genehmigende Behörde einen bestimmten Adressaten zu einer Handlung (Tätigkeit) oder zur Abstandnahme von einer Handlung (zur Einstellung der Handlung) berechtigt.*

Die wichtigsten Fälle der Regelung der Genehmigungsbefugnis sind folgende:

- a) *Das Binden eines Verhaltens an eine Genehmigung* ohne weitere gesetzliche Bestimmung. In diesem Fall kann der Gesetzgeber von zwei Regelungsmethoden wählen. Als erste Lösung verfügt er in einer oder mehreren Normen auf die Weise, daß eine Behörde ein bestimmtes Verhalten genehmigen kann. Als zweite Lösung erklärt er in einer Norm, daß ein bestimmtes Verhalten nur mit einer Genehmigung zulässig ist und dabei regelt er in anderen Normen, welche Behörde unter welchen Bedingungen zur Genehmigung berechtigt ist.
- b) *Die Regelung einer mit allgemeiner Verpflichtung oder mit Verbot kombinierten Genehmigung.* In diesem Fall ist die Genehmigungs-

befugnis eine Ergänzung einer der auf die Rechtssubjekte eine unmittelbar Wirkung ausübenden Regelungsformen. (S. Kap. III/1.) Eine Gruppe der Normen schreibt mit allgemeiner Geltung (bezüglich eines bestimmten Kreises der Adressaten) eine Handlung, eine Tätigkeit vor, oder verbietet eben eine Handlung. Der Gesetzgeber möchte aber auch Ausnahme machen, aber ohne eine Regel bezüglich der Ausnahme zu schaffen, sondern durch gleichzeitige Ermächtigung eines rechtsanwendenden Organs, in einzelnen Fällen abweichend von der allgemeinen Regel zu verfügen. Diese rechtsanwendende Behörde kann also einzelnen Personen eine Genehmigung geben, die allgemein geltende Verpflichtung nicht zu erfüllen, oder eine Handlung, eine Tätigkeit abweichend von dem allgemeinen Verbot durchführen zu dürfen. *In solchen Fällen ist das Ziel der behördlichen Genehmigung die Anwendung der Ausnahme, und zwar in Sachen, in denen das Erfordernis der Individualisierung mit einer Norm nicht zu befriedigen ist.* Es ist also notwendig, daß ein Verwaltungsorgan einzeln über die Ausnahmen entscheidet. Diese Entscheidung ist also das Ergebnis der Rechtsanwendung, wobei das Verwaltungsorgan in konkreten individuellen Fällen die Normen bezüglich der Ausnahmen zur Geltung bringt.

Die Besonderheit der Regelung der Genehmigungsbefugnis ist, daß im allgemeinen mehrere oder weniger *spezielle Verfahrensnormen* herausgegeben werden. Diese regeln solche Rechte und Pflichten der um die Genehmigung ansuchenden Partei und anderer Interessenten, die sie bei der Einleitung des Genehmigungsverfahrens und in Laufe des Verfahrens ausüben können, bzw. verpflichtet sind sie zu erfüllen. Von diesen speziellen Verfahrensnormen hängt größtenteils die Einfachheit oder Kompliziertheit, eventuell der Bürokratismus des Verfahrens ab.

7. Eine die meisten Probleme verursachende Art der durch Rechtsanwendung zur Geltung kommenden Regelungsform ist die *Regelung der Angebebestätigung mit öffentlichem Glauben und die Evidenzhaltung mit öffentlichem Glauben*. In diesem Fall werden Verwaltungsorgane berechtigt und zugleich verpflichtet, für Parteien behördliche Bestätigungen auszugeben, Urkunden (oft Ausweise) auszustellen, die Partei betreffende Angaben in Register zu nehmen, in eine Urkunde der Partei Eintragungen zu bewerkstelligen, usw.

Die Regelung einer solchen Befugnis hat *nie eine selbständige Funktion*, sondern sie ist eine Ergänzung einer anderen Regelungsform.

Die Grundlage der Befugnis der Angebebestätigung und der Evidenzhaltung ist durch zwei Normarten gegeben. Die eine ist die Norm (Normgruppe) selbst, die die Befugnis des Verwaltungsorgans festlegt, die andere ist die Norm, die das subjektive Recht oder Pflicht der Partei regelt. Diese berechtigen z.B. den Staatsbürger, bezüglich einer Tatsache eine behördliche Bestätigung zu bitten, oder diese verpflichten ihn, eine Angabe einzumelden oder bestätigen zu lassen, usw. Die Verpflichtung der Daten-

bestätigung, der Aufnahme in eines Register ist häufig durch Normen eines anderen Rechtszweiges (z.B. Arbeitsrecht, Zivilrecht) vorgeschrieben, doch nicht unter Drohung des Zwanges, sondern als Bedingung des Rechtserwerbs, oder der Gründung eines Rechtsverhältnisses. Anders verhält es sich, wenn zur Ausübung der Datenbestätigungs- oder Evidenzhaltungsbefugnis der Behörde eine Handlung der Partei (z.B. die erfolgte Anmeldung) eine Bedingung ist. In diesem Fall schreiben die Normen die Handlung der Partei als Verwaltungspflicht vor, und sie spornen die Adressaten zur Erfüllung gleichzeitig mit Androhung einer Sanktion an. Deshalb bildet einen organischen Bestandteil der eben behandelten Regelungsform in vielen Fällen auch die eine Sanktion festlegende Norm. Diese Regelungsform, ihre beliebte, häufige Anwendung ist mit Recht *die Zielscheibe der Kritik*. Wir haben viele eine solche Befugnis statuierende Rechtsnormen Verwaltungsorgane und Staatsbürger beanstanden oft mit Recht die nicht entsprechend durchdachten solche Rechtsnormen. Verständlicherweise, denn eine Bestätigungsart, eine neue Verpflichtung der Evidenzhaltung erhöht wesentlich einerseits die Arbeit der auch sonst am meisten belasteten Einheiten der Staatsverwaltung, andererseits dehnen sie den Kreis der „amtlichen Aufgaben“ von Hunderttausenden aus. Hier ist also besonders wichtig dessen gewissenhafte Prüfung, *ob zum Erreichen des Regelungszieles eine gesetzliche Statuierung einer neuen Angabebestätigungs- oder Evidenzhaltungsbefugnis unentbehrlich ist*.

8. Eine besonders wichtige Besonderheit der durch Rechtsanwendung zur Geltung kommenden Regelung ist, daß der Gesetzgeber das Regelungsziel im allgemeinen durch *Kombination mehrerer Regelungsformen verwirklichen will*. D.h. er gibt der rechtsanwendenden Behörde mehrere behördliche Berechtigungen, berechtigt sie zur Herausgabe verschiedener behördlicher Akten. Eine solche Annäherung des Regelungszieles von mehreren Seiten ist oft begründet. Sehr häufig kommt aber eine Bestrebung „der Übersicherung“ zur Geltung und das führt zu Bürokratismus. Eben deshalb bildet ein Hauptgebiet der kritischen Untersuchung der Verwaltungsrechtsschöpfung gerade die Regelungsform durch Rechtsanwendung.

IV. Regelung der Leitungsverhältnisse

1. Allgemeine Kennzeichnung

1. Ein spezielles Gebiet des Verwaltungsrechtes ist, insbesondere im sozialistischen Staat, die rechtliche Regelung der Leitungsverhältnisse, mit anderen Worten der Verhältnisse der Unter- und Überordnung. Die in diesen Kreis behörenden Rechtsnormen können hauptsächlich hinsichtlich der Besonderheiten der Adressaten und der geregelten Beziehungen von den behördlichen Rechtsnormen unterschieden werden. Der Kreis der Adressaten der Leitungsrechtsnormen kann *streng innerhalb des Systems der Staatsorgane* gezogen werden. Die unter dem Rechtstitel der Leitung herausgegebenen Rechtsnormen regeln *die hierarchischen Beziehungen* und die Verhältnisse innerhalb der geleiteten Organisationen (teils die

hierarchischen Beziehungen auch innerhalb der Organisation, teils aber die Verhältnisse der Zusammenarbeit zwischen den Personen innerhalb der Organisation und zwischen den Organisationseinheiten). Der Gesetzgeber und der Adressat der Rechtsnorm sind Einheiten desselben — eine hierarchische Struktur aufweisenden — Organsystems. Unter Leitungsverhältnissen verstehen wir also nicht nur die unmittelbaren Leitungsbeziehungen, sondern jedes solches Verhältnis, das zwischen einer staatlichen Organisation und dem in dasselbe Organisationssystem gehörenden Leitungsorgan beliebiger Stuf aber höheren Niveaus besteht. Diese Auffassung des Leitungsverhältnisses ist bezüglich der rechtlichen Regelung besonders wichtig. Die Adressaten der unter dem Rechtstitel der Leitung herausgegebenen Rechtsnormen sind nämlich größtenteils nur indirekt, nur durch Übertragung untergeordnete Organisationen des Gesetzgebers.

2. Aus dem Gesagten folgt, daß eine wichtige Besonderheit der Regelung der Leitungsverhältnisse ist, daß *die Leitungsnormen* — im Gegensatz zu den behördlichen Rechtsnormen — *immer nur im Rahmen von Rechtsverhältnissen realisiert werden*. Teils im ständigen, kontinuierlichen Verwaltungsrechtsverhältnis zwischen der leitenden und der geleiteten Organisation, teils in den Rechtsverhältnissen innerhalb der Organisationen. Diese kontinuierliche Beziehung zwischen den Adressaten der Rechtsnormen beeinflussen entscheidend die Art der Geltung der Leitungsnormen.

Wir könnten die Unterschiede der behördlichen und der Leitungsregelung auch aus der Sicht der Regelungsgegenstände, der *geregelten Verhältnisse* untersuchen. Darüber möchten wir hier nur soviel sagen, daß einerseits in der Regelung der Leitungsverhältnisse der Kreis der Regelungsgegenstände wesentlich ausgedehnter ist, als in der behördlichen Regelung. (Dieser Kreis kann sich grundsätzlich auf sämtliche organisatorische und fachliche Sachen der Organisationen erstrecken.) Andererseits gibt es — daraus folgend — spezielle Gegenstände der Leitungsregelung, die im Kreis der behördlichen Regelung nicht vorhanden sind. Wir untersuchen aber jetzt nicht die Unterschiede der Regelungsgegenstände, sondern die der Regelungsform!

3. In der Regelung der Leitungsverhältnisse, auf diesem im Sozialismus sich ausdehnenden neuen großen Gebiet des Verwaltungsrechtes, *weist auch die Regelungsform neue Erscheinungen und neue Gesetzmäßigkeiten auf*. Die Form der Leitungsregelung kann in die herkömmliche Ordnung der behördlichen Regelung nicht eingefügt werden, es bildeten sich notwendigerweise solche Regelungsformen aus, die unter den Mitteln der „klassischen“ Regelung der Verwaltung nicht zu finden sind.

Dessen Betonung ist außerordentlich wichtig vom Gesichtspunkt der Entwicklung des Verwaltungsrechtes. Wir können uns nicht mit der Vorführung der für das Verwaltungsrecht charakteristischen allgemeinsten Besonderheiten begnügen, weil solche Abstraktionen hohen Niveaus die aus praktischer Sicht entscheidenden Spezifika verdecken. Auch die Methode können wir nicht gebrauchen, daß wir die innere Logik der be-

hördlichen Regelung den Leitungsverhältnissen aufzwingen. Diese Verhältnisgruppe ist nämlich aus den Gesetzmäßigkeiten der behördlichen Regelung ausgehend nicht zu verstehen auch nicht zu untersuchen.

Im Rahmen dieser kurzen Abhandlung haben wir keine Möglichkeit die Regelungsform der Leitungsverhältnisse eingehend zu analysieren. Deshalb führen wir nur die als wichtigsten betrachteten Besonderheiten vor, welche geeignet sind, die Abweichungen von den bei der behördlichen Regelung üblichen Regelungsformen zu zeigen. Auch dafür ist die Untersuchung der *verschiedenen Typen der Leitungsregelungsformen* am besten geeignet.

2. Die aufgabenbestimmende Regelung

Bei der Regelung der Leitungsverhältnisse ist die eigenartigste, von der behördlichen Regelung am meisten abweichende Regelungsform die *aufgabenbestimmende Regelung*. Diese Regelungsform dient der Bestimmung der ständig, kontinuierlich oder regelmäßig sich wiederholenden Aufgaben des Adressaten.⁷ Die „Ständigkeit“, die „Dauerhaftigkeit“ ist natürlich nur relativ, denn die staatlichen Ziele, die gesellschaftlichen Funktionen der geleiteten Organisation, die in weitem Sinn gedeutete Umgebung der Organisation ändern sich ständig. Dementsprechend modifiziert der Leiter die frühere Aufgabe, oder er hebt sie auf und bestimmt neue Aufgaben. (Es ist eine andere Frage, daß sowohl die häufige Abänderung der Aufgaben, wie auch die „Konservierung“ des Aufgabenkreises mit Gefahren verbunden ist.)

2. Die Adressaten der aufgabenbestimmenden Regelung zeigen ein recht abwechslungsreiches Bild, der Vielfältigkeit des hierarchischen Beziehungssystems entsprechend. Der Gesetzgeber kann die Aufgaben der ihm direkt oder indirekt untergeordneten Organisationen, der leitenden Organe niedrigerer Ebene verschiedener Stufe, der inneren Organisationseinheiten der geleiteten Organisationen, der Leiter, der leitenden Organe und der übrigen Werktätigen verschiedener Ebene regeln.

3. Das *typische Mittel* der aufgabenbestimmenden Regelung, ihr Baustein, ist die aufgabenbestimmende Norm. Diese ist inhaltlich eine Verpflichtung festlegende, und zwar zu einer Handlung, zu einer Tätigkeit verpflichtende Norm. Ihre Besonderheit ist dadurch gegeben, und das begründet auch ihre Abgrenzung von anderen eine Verpflichtung festlegenden Normen durch ihre Benennung, daß ihre Rechtswirkung *ein positives, ein Ziel verwirklichendes menschliches Verhalten ist*. (Die Verpflichtung zur Passivität, zur Nichthandlung, zur Einstellung kann nicht als „Aufgabe“ behandelt werden.) Andererseits schreibt die *aufgabenbestimmende Norm die Handlung als eine kontinuierliche, ständige oder regelmäßig sich wiederholende Aufgabe* vor.

Wir leugnen nicht, daß wir aufgabenbestimmende Norm in diesem Sinn auch in der behördlichen Regelung finden können (als Festlegung der Aufgabe der „Partei“). Die Leitungsregelung ist aber dadurch charak-

terisiert, daß der Gesetzgeber nicht nur eine aufgabenbestimmende Norm herausgibt (als Mittel des Geltendmachens anderer Normen), sondern er schafft ein ganzes System der aufgabenbestimmenden Normen. Nicht nur die größere Menge, sondern auch die Geordnetheit der aufgabenbestimmenden Normen nach ihrem Ziel zeigt die Besonderheit der aufgabenbestimmenden Normen. Ein solches System der aufgabenbestimmenden Normen dient einer *selbständigen rechtlichen Funktion*, es ist ein selbständiges Mittel der Verwirklichung eines Leitungs- (staatlichen) Zieles. Gerade deshalb können wir von der Aufgabenbestimmung als von einer selbständigen besonderen Regelungsform sprechen.

Bei der aufgabenbestimmenden Regelung gibt es — in ihrer reinen Form — neben der aufgabenbestimmenden Norm keine andere Normart. *Der Gesetzgeber gebraucht auch keine Sanktion festlegende Norm.* Das bedeutet natürlich nicht das Fehlen der Möglichkeit des Erzwingens der aufgabenbestimmenden Normen, da ja auch ohne besondere Regelung die arbeitsrechtliche Sanktion, fallweise die staatsrechtliche und die strafrechtliche, oder die finanzrechtliche Sanktion zur Verfügung steht. Außerdem können die übrigen Mittel des Arbeitsrechtes und innerhalb des Staatsrechtes und des Verwaltungsrechtes zahlreiche Rechtsinstitute des Leitungsmaterials zur Förderung und Sicherung des Geltendmachens der aufgabenbestimmenden Rechtsnormen verwendet werden. (Solche sind z.B. die Aufhebung des Arbeitsverhältnisses, das Recht der Überprüfung des Aktes, das Kontrollrecht, usw.)

3. Regelung der Leitungsbefugnis

1. Bei der Regelung der Leitungsverhältnisse ist die Regelung der *Leitungsbefugnis* eine hervorragende Regelungsform. Der Gesetzgeber bestimmt durch diese Regelung jene Berechtigungen der die Leitungstätigkeit besorgenden Verwaltungsorgane, durch deren Ausübung sie ihre Leitungstätigkeit vollführen. Unter den Befugnisregeln sind die zur Weisung, zur Herausgabe von normativen Akten und zur Durchführung verschiedener Formen der Kontrolle berechtigenden Regeltypisch. Von diesen sind jene Befugnisregeln zu unterscheiden, die zu *rechtsanwendenden Entscheidungen berechtigen*.⁸ Diese berechtigen die leitenden Verwaltungsorgane, bzw. verpflichten sie, das sie in konkreten Sachen der geleiteten Organisation oder deren Werk tätigen, eventuell anderer, mit der Organisation in Beziehung stehenden Personen, Entscheidungen treffen. Auch die verschieden starken Stufen des *Entscheidungsrechtes* können geregelt werden. So kann das Recht der selbständigen Entscheidung (der Beschlußfassung), der Zustimmung, der Genehmigung, der Bestätigung, der Meinungsäußerung, usw. geregelt werden. Ein abtrennbares Gebiet der Rechtsanwendung durch die Leitung ist die Ausübung des Nachprüfungsrechtes der Akten. Ein unentbehrlicher Teil der Leitungsbefugnis ist das auf die nachträgliche Überprüfung der Akten und anderer Handlungen der geleiteten Organisationen sich erstreckende Recht, das Recht der Annullierung und der Abänderung.

Die Struktur der Rechtsanwendung durch die Leitung als Tätigkeit weist natürlich eine sehr große Ähnlichkeit mit der behördlichen Rechtsanwendung auf. Die rechtsanwendenden Entscheidungen im Rahmen der Leitung weichen aber in ihrem Inhalt, in ihrer rechtlichen Form (auch in der Benennung) — neben den Überdeckungen — von den behördlichen Entscheidungen stark ab. Nicht zuletzt sind die rechtlichen Regeln der Rechtsanwendungsverfahren anders. (Deshalb erstreckt sich auch die Geltung des behördlichen Verfahrenskodex auf diese Verfahren nicht.)

Der Anfangsabschnitt der Regelung der Leitungsrechtsanwendung war dadurch charakterisiert, daß das leitende Organ eine sehr breite Entscheidungsbefugnis erhielt. (Das zeigte sich in der Struktur der Norm oder darin, daß die Regelung der Hypothese, d.h. der Bedingungen der Entscheidung sehr großzügig erfolgte, oder gerade darin, daß die Norm, die das Entscheidungsrecht gewährte, einfach keine Hypothese besaß.) In der neueren Rechtsentwicklung *nähert sich die Regelungsform der Leitungsrechtsanwendung immer mehr der präziseren Regelungsform des behördlichen Kompetenzkreises*. Eigentlich beginnen in diesem neueren Abschnitt die Leitungsentscheidungen tatsächlich zu rechtsanwendenden Entscheidungen zu werden.

2. Auch aus der Regelung der Leitungsbefugnis fehlt im allgemeinen die eine Sanktion festlegende Norm, infolge desselben logischen, rechtlichen Zusammenhanges, welchen wir bei der aufgabenbestimmenden Regelung angeführt haben. Zugleich sind mit den die Befugnis festlegenden Normen die für die geleiteten Organisationen oder deren Leiter Rechte und Pflichten festlegenden Normen verbunden. Die *berechtigenden Normen* ermöglichen den Adressaten, daß sie die Ausübung eines Leitungsrechtes des leitenden Organs einleiten. (So sichern sie z.B. das Recht der Vorlage, der Einreichung eines Gesuchs, der Berufung oder der Beschwerde, usw.) Die Normen mit verpflichtendem Inhalt schreiben dagegen dem Adressaten (einem inneren Organ der geleiteten Organisation, einer Person) eine Handlung vor, womit er zur Möglichkeit der Ausübung der Leitungsbefugnis beiträgt. (So schreiben sie z.B. Rechenschaftspflicht, die Pflicht der Berichterstattung, Anmeldepflicht oder der Duldung anderer Kontrollhandlungen, oder aber die Pflicht des Ansuchens der Zustimmung, der Bestätigung vor.)

4. Regelung der Rechte und Pflichten der geleiteten Organisationen

1. Die nächste Regelungsform ist die Regelung der Rechte und Pflichten der geleiteten Organisationen. Hier handelt es sich einerseits über die Rechte, die die Organisation in ihrer Beziehung zu den leitenden Organen gebrauchen kann, mit denen also *der Gesetzgeber die rechtlichen Garantien der Selbständigkeit der Organisation erschafft*. Diese Organisationsrechte können sich auf einer breiten Skala bewegen, abhängig davon, die politischen Entscheidungen eine wie große Selbständigkeit dem gegebenen Organisationstyp ermöglichen wollen. Ein teil der Rechte bezieht sich auf die eigene *Regelung* der Organisationsverhältnisse, der Tätigkeit der Organi-

sation, der andere Teil der Rechte sichert der Organisation (genauer gesagt den Leitern, den inneren leitenden Organen der Organisation) eine selbständige *Entscheidungsbefugnis* in verschiedenen Typen der Organisations- und Fachsachen (von den Personalsachen über die Ausgestaltung der inneren Organisation bis zu den Entwicklungssachen).

2. Die Regelung der Rechte der Organisation ist eng mit der Regelung der Leitungsbefugnis verbunden. *Jedes Leitungsrecht schränkt die Selbständigkeit der geleiteten Organisation ein, das subjektive Recht der geleiteten Organisation engt dagegen das Gebiet der Ausübung der Leitungsgewalt ein.* Charakteristisch für diese Regelungsform ist, daß der Gesetzgeber neben den berechtigenden Normen auch Normen mit verpflichtendem Inhalt ausfolgt. Diese bestimmen die in der Beziehung der geleiteten Organisationen mit den leitenden zu erfüllenden Verpflichtungen. Einen Teil solcher Verpflichtungen haben wir schon im Zusammenhang mit der Regelung der Befugnis erwähnt. Theoretisch können wir mit dem zusammenfassenden Namen der *Gehorsamspflichten* jede solche Pflicht bezeichnen, die einem Leitungsrecht mit entgegengesetztem Vorzeichen entspricht. So ergibt unter anderen die Pflicht der Durchführung der Weisung, der Duldung der Kontrolle, der Einhaltung der vom Leiter herausgegebenen Normen die Garantien der Ausübung der Leitungsbefugnis. Solche Pflichten können summarisch oder eingehend geregelt werden, aber sie sind zumindest implizit die unentbehrlichen Bestandteile des Inhalts jedes Leitungsverhältnisses. Auch zur Erzwingung dieser Pflichten stehen die arbeitsrechtlichen Sanktionen und andere arbeitsrechtliche Mittel, manchmal das staatsrechtliche Verantwortungssystem und als letzte Garantie die strafrechtlichen Mittel zur Verfügung.

5. Regelung der inneren Verhältnisse der geleiteten Organisationen

1. Eine spezielle Form der Regelung der Leitungsverhältnisse ist die Regelung der inneren Verhältnisse der geleiteten Organisationen. Diese Regelungsform unterscheidet sich von den Obengenannten schon im Gegenstand der Regelung, da sich hier die Regelung auf die inneren Verhältnisse eines Organisationstyps bezieht. Teile dieses Regelmaterials sind: die Regeln des Wirkungskreises der inneren Leiter (leitenden Organe) verschiedener Ebene; in der Beziehung zwischen den Leitern verschiedener Ebene die gegenseitigen Rechte und Pflichten feststellenden Regeln; die Rechte und Pflichten der zur Organisation gehörenden Personen (die Werk tätigen der Organisation und unter einem anderen Titel zur Organisation gehörende Personen) enthaltenden Regeln. In diese letzte Gruppe gehören alle jene Rechte und Pflichten bestimmenden Normen, welche die zur Organisation gehörenden Personen in ihrer Beziehung zu der Organisation selbst, zu den leitenden Organen der Organisation oder zueinander zu Geltung bringen können, bzw. erfüllen müssen.

2. Die Regelung der inneren Verhältnisse ist also eine *sehr komplexe rechtliche Erscheinung*. Es spielen darin die eine Befugnis feststellenden Normen, ebenso wie die Rechte und Pflichten von Personen regelnden

Normen, fallweise sogar spezielle Sanktion festlegende Normen eine Rolle. Ein Teil des die inneren Verhältnisse betreffenden Rechtsmaterials gehört zum *Arbeitsrecht*, ein anderer Teil besteht aus *verwaltungsrechtlichen Regeln*, aber es gibt auch eine Normgruppe, deren Einreihung in einen Rechtszweig umstritten ist. (Solche sind z.B. die Regeln des Studentenverhältnisses innerhalb der Hochschulunterrichtsinstitute.)

3. Ist es begründet, die Regelung der inneren Verhältnisse der Organisationen als spezielle Regelungsform zu behandeln? Wir müssen es scheinbar unbedingt tun. Die Gerechtigkeit dieser Verhältnissgruppe kann nämlich verschieden sein, es können nach Organisationstypen abweichende Verhältnisse geregelt werden. Darüber hinaus, es gibt mehrere Möglichkeiten auch in der Hinsicht, mit welcher Normart ein Verhältnis geregelt werden soll (so z.B. mit Befugnisregeln, oder mit überwiegend subjektive Rechte und Pflichten festlegenden Normen.) Die Regelung der inneren Organisationsverhältnisse wirft so viele Probleme auf, daß ihre selbständige Untersuchung erforderlich ist.

V. Folgerungen und Aufgaben

1. Die Übersicht der Regelungsformen zeigt gut, wie *differenziert* das sozialistische Verwaltungsrecht die gesellschaftlichen, politischen Zielsetzungen fördern kann. Unter den heute angewandten Regelungsformen sind zwar die herkömmlichen Lösungen des klassischen bürgerlichen Verwaltungsrechtes zu finden, aber das erweiterte Funktionssystem der Staatsverwaltung, die Vielfalt der beeinflussten gesellschaftlichen Verhältnisse *produzierte im sozialistischen Verwaltungsrecht zahlreiche neue Lösungsformen* und modifizierte auch die alten. Am auffallendsten ist vielleicht die Rolle der Sanktion, des staatlichen Zwanges in der Regelung. Wir haben bei jedem Regelungstyp die Rolle der Sanktion zur Erlangung des Regelungszieles, zum Geltendwerden der Regelung analysiert. Wir konnten feststellen, daß das grundlegende Erfordernis der Erzwingbarkeit des Rechtes zwar letzten Endes bei jeder Regelungsform erfüllt werden kann, aber in der Gewährleistung des Erreichens des Regelungszieles *die Sanktion im Falle der meisten Regelungsformen praktisch eine untergeordnete Rolle spielt*. Das ist in erster Linie nicht mit jener allgemeinen Formel zu erklären, daß sich im Geltungsprozeß des sozialistischen Rechtes die Bedeutung der Überzeugung und des Zwanges ändert. Es ist vielmehr darauf zurückzuführen, daß der sozialistische Staat die Verwirklichung der staatlichen Ziele auf zahlreichen Wegen, *mit dem erweiterten System der Verwaltungsrechtsinstitute, mit ihrem Zusammenwirken erreicht*. Auch die Natur der rechtlichen Regelung ist eine solche, daß die Geltung der Regeln nicht in erster Linie durch die Aussicht auf eine Sanktion zu erreichen ist. Das Gedot oder Verbot und die Drohung mit einer Sanktion sind zwar übliche Regelungsformen, aber keinesfalls haben diese in unserem Verwaltungsrecht eine vorherrschende Rolle.

2. Eine besondere Aufmerksamkeit verdienen zwei grundlegende Formen der behördlichen Regelung. Hinter der zwei verschiedenen Formen

der auf die Rechtssubjekte eine direkte Wirkung ausübenden Regelung und der durch Rechtsanwendung zur Geltung kommenden Regelung sind nämlich *zwei verschiedene Funktionsformen der Staatsverwaltung* verborgen! Wenn der Staat in ein gesellschaftliches Verhältnis durch die unmittelbare Wirkung ausübende Regelung eingreift, so erfordert diese Regelungsform von den örtlichen und Gebietsverwaltungsorganen — wie wir es oben besprochen haben — hauptsächlich nur Information, Beratung, kontrollierende, sich informierende Tätigkeit, aber letzten Endes die Verantwortlichmachung der Rechtsverletzer. Wurde aber die durch Rechtsanwendung zur Geltung kommende Regelungsform gewählt, so müssen die örtlichen und Gebietorgane im Laufe ihrer rechtsanwendenden Tätigkeit ziemlich viele behördliche Verwaltungssachen zahlreicher Parteien erledigen. *Die Folge der zwei verschiedenen Regelungsformen sind zwei verschiedene Funktionsmodelle der Staatsverwaltung:* die informierende-kontrollierende-berichtende-Sanktion anwendende Verwaltung einerseits und die administrative („Akten erledigende“) Verwaltung andererseits. Das Studium des geltenden ungarischen Verwaltungsrechtes läßt darauf schließen, daß *heute die rechtsanwendende Regelungsform und demzufolge die administrative Verwaltung vorherrschend ist. Die nachteiligen Folgen* des Übergewichts der durch Rechtsanwendung zur Geltung kommenden Regelung und dadurch das in den Hintergrund Treten der eine unmittelbare Wirkung ausübenden Regelungsform sind sowohl im Kreis der „Parteien“, wie auch in der Staatsverwaltung wohl bekannt.

Wollen wir aber den Kreis der administrativen Staatsverwaltung einschränken und die informative, kontrollierende und — wenn notwendig — die verantwortlichmachende Funktion der Staatsverwaltung stärken, so müssen die Konsequenzen dieses Erfordernisses der Zeitgemäßheit auch bezüglich der Gesetzgebung abgeleitet werden. Das ist nichts anderes, als *die Förderung der auf die Rechtssubjekte eine unmittelbare Wirkung ausübenden Regelungsform*. Es ist eine sehr wichtige Gesetzgebungsaufgabe und zugleich eine theoretische Forschungsaufgabe dessen Untersuchung, in welchen gesellschaftlichen Verhältnissen die heutige eine Rechtsanwendung erfordernde Regelungsform mit der die Rechtswirkung unmittelbar auslösenden Regelungsform vertauscht werden kann. Es handelt sich natürlich keinesfalls von einer Absolutisierung, denn bei zahlreichen Regelungszielen ist nur die rechtsanwendende Regelungsform möglich oder wirksamer. Dennoch müssen wir die Überprüfung des Rechtsmaterials in diesem Sinn für eine wichtige Aufgabe der Zukunft halten.

3. In der Regelung der *Leitungsverhältnisse* ermöglicht die Aufdeckung der Besonderheiten der verschiedenen Regelungsformen einige Feststellungen und Folgerungen. So können wir unter aderen die Entwicklung der Regelung dogmatisch exakter untersuchen. In der neueren Regelung der sozialistischen Leitungs-, Unter- und Überordnungsverhältnisse dringen andere Regelungsformen in den Vordergrund, als in den früheren Abschnitten der Entwicklung. Früher war beinahe allein herrschend die *aufgabenbestimmende Regelungsform*. Das entsprach der älteren Auffassung des Verhältnisses zwischen dem leitenden und dem geleiteten

Organ, das wesentlich in der Machtfülle des leitenden Organs und in der starken Unterordnung des geleiteten Organs bestand. *Die aufgabenbestimmende Regelungsform war mit jenem Leitungsmodell eng verbunden, das als „Leitung durch Weisungen“ bezeichnet werden kann.*

Die politische Konzeption bezüglich der Steigerung der Selbständigkeit der geleiteten Organisationen (Unternehmen, Institute, Verwaltungsorgane niedrigerer Stufe, usw.) widerspiegelt sich auch in den Änderungen der Regelungsform. *Es entwickeln sich neue Regelungsformen* und kommen immer mehr in den Vordergrund. Solche sind hauptsächlich *die eingehende Regelung der Leitungsbefugnis* (gegenüber der früheren Ungeregeltheit oder summarischen Regelung), ferner die Regelung der Rechte und Pflichten der geleiteten Organisation. Es handelt sich also davon, daß früher die Regelung des Inhalts des Leitungsverhältnisses einseitig war, d.h. der Leiter bestimmte die Aufgaben für den Geleiteten. (Freilich war schon die Bestimmung der Aufgaben mit Anspruch auf Ständigkeit ein Fortschritt verglichen mit dem System der individuellen Weisungen.) Neuestens wird durch Anwendung der neueren Regelungsformen die Rechtsstellung beider Subjekte des Rechtsverhältnisses geregelt. Die Befugnis des Leiters wird eingeschränkt, die geleitete Organisation erhält aber rechtliche Garantien. Eine neue und immer weiter umgreifende Erscheinung ist auch *die Regelung der inneren Verhältnisse der Organisationen*. Der Anspruch auf größere Selbständigkeit bringt auch die Stabilisierung der Organisationsverhältnisse, auch mit rechtlichen Mitteln mit sich. Wir fügen gleich hinzu, daß die Regelung der inneren Verhältnisse auf hohem Niveau aus einer Sicht einen Fortschritt im Vergleich zu der früheren Situation bedeutet, wo der tägliche und operative Eingriff in die inneren Verhältnisse ein Leitungsprivileg war. Andererseits aber bedeutet die eingehende Regelung der inneren Verhältnisse der Organisation (seitens eines leitenden Organs) die Einschränkung der Selbständigkeit.

In der Regelung der Leitungsverhältnisse, oder anders ausgedrückt, der Verhältnisse zwischen den Verwaltungsorganen und den staatlichen Arbeitsorganisationen (und anderen staatlichen Organen) gestaltet sich die Kurve der Entwicklung sehr interessant. Im ersten Abschnitt der sozialistischen Entwicklung wies die Regelungsform der Leitungsverhältnisse eine divergierende Tendenz im Vergleich mit den behördlichen Regelungsformen auf. Es bildeten sich spezielle, nur in den Leitungsverhältnissen zur Geltung kommenden Regelungsformen aus. In den neueren Abschnitten der Entwicklung ist aber eine Annäherung der beiden (behördlichen und Leitungs-) Regelungen zueinander zu beobachten. Vor allem in der Weise, daß *in der Regelung der Leitungsverhältnisse immer mehr der behördlichen Regelung ähnliche Regelungsform erscheinen*. Das politische Erfordernis der Selbständigkeit, der Steigerung der Selbständigkeit der durch die Staatsverwaltung geleiteten Organisationen erscheint auch im *Vollwerden der verwaltungsrechtlichen Rechtspersönlichkeit der Organisationen*. Der Ausbau des Rechtsverhältnisses zwischen den selbständigen Rechtssubjekten (den leitenden und den geleiteten Organisationen) erfordert notwendigerweise die Anwendung der der behördlichen Regelung ähn-

lichen Regelungsformen. Es handelt sich hier von solchen neuen Erscheinungen, wie z.B. die Ausdehnung der Rechtsanwendungsbefugnis innerhalb der Befugnisregelung bezüglich des unmittelbaren leitenden Organs. (Das Recht des leitenden Organs, in konkreten Sachen betreffend die geleitete Organisation zu entscheiden, immer mehr Sachen mit präzisen Hypothesen und kogenten Dispositionen zu regeln. *(Die Befugnis des leitenden Organs wird also schon oft auf identische oder sehr ähnliche Weise geregelt, wie die eines als Behörde vorgehenden Verwaltungsorgans.* Eine ebenso neue Erscheinung ist die Regelung der Rechte und Pflichten der geleiteten Organisation (oder der Leiter, der Werk tätigen, der inneren Organisationseinheiten) in Rechtsquellen hohen Niveaus. Diese Regelungsform weist schon eine große Ähnlichkeit mit einer Hauptform der behördlichen Regelung, mit der auf die Rechtssubjekte eine unmittelbare Wirkung ausübenden Regelung auf.

Wenn wir auf diese Rechtsentwicklungstendenzen die Aufmerksamkeit lenken, möchten wir nicht den Gedanken eingeben, daß wir mit der vollen Integration der verwaltungsrechtlichen Regelungsformen rechnen können. Das wäre eine unbegründete Folgerung, denn *es bleiben infolge der Besonderheiten der hierarchischen Verhältnisse immer gewisse Abweichungen der Regelungsformen bestehen.* Die Annäherung der Regelungsformen der Leitungsverhältnisse an die behördlichen Regelungsformen ist aber als eine *progressive Entwicklungstendenz* unserer Verwaltungsgesetzgebung in der Zukunft unbedingt zu unterstützen. Das ist ein wichtiger Teil und zugleich ein Mittel des rechtlichen Garantiesystems der Organisationsselbständigkeit und der optimalen Rechtsordnung der Leitungsverhältnisse.

4. Die Beschreibung und Systematisierung der Haupttypen der verwaltungsrechtlichen Regelung ist *nur als der erste Schritt* in der Forschung der Regelungsformen zu betrachten. *Das Ziel ist die Aufdeckung der die Praxis der Gesetzgebung unterstützenden optimalen Regelungsformen, und zwar durch die Erkenntnis und Verwendung der die Regelung bestimmenden gesellschaftlichen und rechtswissenschaftlichen Gesetzmäßigkeiten.* Diesbezüglich weisen wir nur auf einige Forschungsaufgaben hin. Solche Forschungsthemen sind: Inwieweit binden die erwähnten Gesetzmäßigkeiten den Gesetzgeber und über wie große Freiheit verfügt er bei der Bestimmung der Regelungsform; welche Zusammenhänge bestehen zwischen den Regelungsformen und den Regelungszielen; welche sind jene Regelungsziele, die durch mehrere Regelungsformen zu erreichen sind, bei denen der Gesetzgeber über eine Erwägungs-, Wahlmöglichkeit verfügt; können gewisse rechtswissenschaftliche „Fachregeln“ angegeben werden, die bei der Ausgestaltung der optimalen Regelungsform eine Hilfe leisten. Schließlich ist durch die Erforschung dieser Themen, im Besitz der Forschungsergebnisse auch eine Aufgabe der Wissenschaft, den staatlichen Organen bei der Kritischen Überprüfung der in der gesellschaftlichen Praxis nicht bewährten Regelungsformen eine Hilfe zu leisten. Alle diese Aufgaben erfordern eine verantwortungsvolle Mitwirkung der Vertreter der Verwaltungsrechtswissenschaft.

FUSSNOTEN

¹ Über die Regelungsform, als eine Grundlage der Abgrenzung der Rechtszweige s. *Imre Szabó: A szocialista jog* (Das sozialistische Recht) Budapest, 1963. p. 407; ferner *Mihály Samu: A szocialista jogrendszer tagozódásának alapja* (Die Grundlage der Gliederung des sozialistischen Rechtssystems) Budapest, 1964. p. 173. und folg. Über die Regelungsform des Verwaltungsrechtes s. *Sándor Berényi: Magyar államigazgatási jog* (Ungarische Verwaltungsrecht, allgemeiner Teil), Universitätslehrbuch, Budapest, 1966. p. 63 und 65.

² S. darüber *Tibor Madarász: Gondolatok az államigazgatási jogi normáról* (Gedanken über die verwaltungsrechtliche Norm) *Jogtudományi Közlöny*, 1976., Nr. 6.

³ Die Klassifizierung nach Rechtsquellen ist keine geeignete Methode zur Unterscheidung der Leitungs- und behördlichen Regelung voneinander. Einerseits kann die behördliche Gesetzgebung nicht auf die Rechtsquellen der Verordnungs- und höherer Ebene eingengt werden. Eine Form der behördlichen Gesetzgebung ist nämlich auch die Verfügung des Staatssekretärs, und eine Rechtsquelle dieses Rechtsmaterials ist auch jede ministerielle normative Weisung, deren Adressat mit dem die Weisung herausgebenden Ministerium in keinem Leitungsverhältnis steht. Andererseits können die ministeriellen Verordnungen (und die Rechtsnormen höheren Niveaus) ebenfalls Leitungsrechtsquellen sein.

⁴ Diese Feststellung steht nicht im Gegensatz mit jener, daß die Tätigkeit der funktionellen Organe, so auch die Gesetzgebertätigkeit, Teil der Leitung der Volkswirtschaft in weiterem Sinn ist.

⁵ Bezüglich der Anwendung der für die Rechtssubjekte unmittelbar ein Recht begründenden Regelungsform erfordert eine wichtige theoretische Frage eine eingehende Untersuchung, das nämlich, ob hinsichtlich einer Handlung oder Tätigkeit der Staatsbürger oder Organisationen, welche der Staat nicht einschränken will, überhaupt eine rechtliche Regelung (berechtigende Regelung) notwendig ist, oder die Regelung der Verbote genügt.

⁶ Über die wichtigsten Arten der behördlichen Tätigkeit s. *Berényi – Madarász – Tolldi: Államigazgatási jog. Általános rész* (Verwaltungsrecht. Allgemeiner Teil) Lehrbuch der Hochschule der Polizeioffiziere, Budapest, 1975. p. 352 – 367.

⁷ Die aufgabenbestimmende Rechtsregel unterscheidet sich vom anderen typischen Rechtsmittel der Leitung, von der individuellen Weisung eben durch die Dauerhaftigkeit oder den sich wiederholenden Charakter der verordneten Aufgaben. Das Kennzeichen der individuellen Weisung ist in erster Linie nicht, daß sie an *einen* bestimmten Adressaten gerichtet ist, – zwar ist das am allgemeinsten –, sondern, daß sie meistens durch einmalige Handlung, Handlungsserie, mit einer binnen kurzer Zeit zu besorgenden Tätigkeit zu vollführen ist. Zu einer Norm wird dagegen die Weisung dann, wenn der Leiter die Tätigkeit des Adressaten für lange Zeit bestimmt, wenn er die Aufgaben, die Ziele der Handlung mit Anspruch auf Dauerhaftigkeit festlegt.

⁸ Man kann nicht mit jenem Standpunkt einverstanden sein, welcher die Verwaltungsrechtsanwendung nur auf die behördliche Rechtsanwendung beschränkt. (Einen solchen Standpunkt vertritt *Sándor Berényi* im zitierten Lehrbuch für die Hochschule der Polizeioffiziere, p. 43 – 46.). Die Existenz der Rechtsanwendung durch den Leiter ist durch das geltende Recht und die Praxis der Verwaltung gleicherweise bewiesen. Die Besonderheiten der Rechtsanwendung durch den Leiter liefern im Vergleich zu der behördlichen Rechtsanwendung keine entsprechende Grundlage zur Leugnung der Rechtsanwendungsqualität dieser Tätigkeit.

LES TYPES DU MODE DE RÉGLEMENTATION AU DROIT ADMINISTRATIF**TIBOR MADARÁSZ**

L'auteur entend par le mode de réglementation, quelle est la constitution des normes de la règle juridique, c'est à dire quelle est la fonction de la règle juridique et des normes de quel contenu est-elle composée. L'auteur distingue les deux groupes principaux des modes de réglementation: la réglementation autoritaire et la réglementation des conditions directives. Même la réglementation autoritaire a deux types: l'un est la réglementation exerçant une influence dicerte aux sujets de droit, l'autre est la réglementation autoritaire se faisant valoir par voie de l'application de droit. La représentation des types des modes de réglementation n'est que le premier pas dans la recherche des modes de réglementation optimaux soutenant la pratique de la législation.

ВИДЫ СПОСОБА УРЕГУЛИРОВАНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ**ТИБОР МАДАРАС**

Автор под способом урегулирования понимает нормативный состав данного акта, то есть вид функции данного нормативного акта, его содержание и вопрос о том, каким способом осуществляются входящие в него нормы. Различение типичных видов способа урегулирования является новой задачей в административном праве. Автор различает две группы способов урегулирования: властное урегулирование и регулирование отношений по руководству. Властное регулирование имеет также два типа, один — это регулирование, непосредственно воздействующее на субъекты права, другой — это властное регулирование, которое осуществляется путем применения права. Раскрытие типов способов урегулирования является лишь первым шагом в исследовании оптимальных способов урегулирования, способствующих практике правотворчества.